

Bolivia, Perú y Chile en la encrucijada.

Buscando una alternativa para la solución de los diferendos marítimos en el Pacífico Sur.

Federico Dall'Ongaro

Julián Giglio

Pablo Guzzetti

Si vis pacem para pacem

Introducción

La presente ponencia nace de un trabajo realizado como entrega final del seminario 'Construcción de la Paz' dictado en 2010 por Luis Tibiletti en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador.

La temática trabajada se centró en el conflicto marítimo vigente entre Chile y Perú en torno de la delimitación de sus aguas territoriales; pero el estudio de las problemáticas, y la búsqueda de una resolución de largo plazo, que permita no sólo sostenerse en el tiempo, sino solucionar verdaderamente dichos problemas, sobre todo desde una propuesta innovadora y que no responda a las lógicas de seguridad vigentes y apegadas a la *Realpolitik*, nos hizo ver como imprescindible la inclusión en la mesa de negociación a Bolivia.

Recordemos que Bolivia y Chile tienen pendiente a un tiempo otro diferendo que podríamos considerar marítimo, referente al reclamo llevado a cabo por el gobierno boliviano de la obtención de un enclave costero.

El problema respecto del reclamo boliviano desde la perspectiva chilena, y lo que hace que las negociaciones no logren avanzar, es que el gobierno boliviano exige que dicho enclave sea otorgado con legación de soberanía.

Esta cuestión es de principal relevancia, ya que nos ayuda a vislumbrar los puntos máximos y mínimos de negociación de ambos países; y ayuda a un tiempo a comprender el continuo estancamiento respecto de cualquier avance respecto del conflicto.

La exigencia boliviana, no puede ser más que vista como una amenaza a la integridad marítima chilena, sobre todo teniendo en cuenta, los paradigmas de análisis de corte realista y de seguridad vigentes en el país trasandino; punto que desarrollaremos con mayor extensión a su debido momento.

Por estas razones, y porque creemos que el hecho de que ambos diferendos sean llevados en forma individual, responden en sí mismo a estas lógicas chilenas de corte securitizante; es que decidimos para esta ponencia hacer una presentación del modelo directamente incluyendo a Bolivia, aun cuando el análisis de las cuestiones se centre en el diferendo chileno-peruano.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 congresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

La idea principal de la ponencia, es presentar el estado de la cuestión, justificar adecuadamente la inclusión de Bolivia, así como la necesidad de redefinir el problema por fuera de las lógicas tradicionales de seguridad, para luego, presentar una propuesta de resolución posible, de carácter tripartito, la cual entendemos daría el mayor grado de estabilidad en la región, y se presentaría como una fuerte apuesta integracionista, logrando romper con el ya largo período de tensión y conflicto presente en torno a estas cuestiones, permitiendo el avance en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas; así como proyectando el desarrollo y fortalecimiento de relaciones de amistad entre los tres países andinos.

Evolución del conflicto

El diferendo marítimo entre Chile y Perú encuentra sus raíces profundas en la Guerra del Pacífico de 1879. El Tratado de Ancón, que puso fin al contencioso, significó para Perú la pérdida del departamento de Tarapacá y de la provincia de Arica, así como la ocupación por cincuenta años de Tacna, junto con el consiguiente proceso de “chilenización” (colonización y expulsión de los nativos) de estos territorios. Bolivia por su parte, fue despojada de su única posición litoral.

Con la firma en 1929 del Tratado de Lima, ambos estados avanzaron en la delimitación de su frontera terrestre. El acuerdo, que propiciaba una solución pacífica en esta materia, dejaba la cuestión de la delimitación marítima librada al azar al no contemplarla en sus bases. Semejante inconsistencia llevó a que en 1947, tanto Chile como Perú proclamasen unilateralmente poseer soberanía sobre los mares adyacentes a las costas de sus territorios.

Lo que ocurrió a continuación constituye un momento clave en la sucesión de hechos descritos y en la evolución actual del conflicto. Entre 1952 y 1954 Perú, Chile y Ecuador, suscribieron los siguientes tratados respectivamente: La ‘Declaración de Zona Marítima’ y el ‘Convenio sobre Zona Especial Marítima’. Estos documentos son para Chile Tratados Internacionales formales de límites, mientras que para Perú constituyen meros acuerdos pesqueros para la defensa de las embarcaciones. He de aquí el eje de la discusión.

Siguiendo esta línea, en 1986 el primer gobierno de Alan García solicitó a su contraparte chilena confeccionar el límite marítimo entre ambos países. Para ello, sustentó su argumento en los principios de la recién creada Convención sobre el Derecho del Mar de la Naciones Unidas (Convemar), según la cual ante la ausencia de tratados formales, el método para establecer los límites marítimos sería el trazado de una línea media, equidistante, y la aplicación del principio de equidad sobre los territorios en litigio.

El debate cobró mayor relevancia a principios del siglo XXI. El presidente peruano, Alejandro Toledo, retomó la demanda de su predecesor en el marco del endurecimiento de ambas posturas y una crisis en la relación bilateral en puerta. La disputa por el microterritorio adyacente al Hito 1, el dictamen de la ley peruana que estableció las líneas de base sobre sus dominios marítimos pretendidos, y la amenaza de negociar o sino recurrir a medios institucionales internacionales superiores, corrieron en este sentido.

En 2008 finalmente, Perú interpuso su demanda ante la Corte Internacional de Justicia. La canalización del diferendo por esta instancia arbitral constituye uno de los puntos nodales en la presente ponencia. Mientras se transita la última etapa del proceso judicial (fase oral), y se consideran los diferentes escenarios posibles a partir del fallo obtenido, la experiencia en el pacífico ya da cuenta del carácter excepcional de la región latinoamericana antes mencionado: la recurrencia a medios institucionales internacionales de resolución pacífica de controversias.

En lo que respecta a Bolivia, país en condición de mediterraneidad desde la Guerra de Pacífico, las relaciones con Chile son aun más complejas. Sin detenernos en particular en el análisis, creemos de principal relevancia, resaltar que la pérdida del litoral marítimo significó para Bolivia mucho más que la pérdida de su capacidad de vinculación marítima con el exterior (con las consecuencias económicas que ello trajo aparejadas); sino que se configuró un conjunto de imaginarios, desilusiones y expectativas.

Bolivia cuenta con la particularidad de que, más aun que en otros países, su política interna modifica la externa. De esto fue un indicador clave el accionar de Evo Morales a poco de asumir respecto del diferendo marítimo con Chile, y la búsqueda de restablecimiento de un curso de acción y acercamiento a su par chileno Ricardo Lagos. En dicho momento fue que se diagramó la agenda conocida normalmente como '13 puntos', por el número de incisos con los que cuenta.

El trabajo sobre esta agenda de 13 puntos, fue en parte fructífero, pero culminó por estancarse, y en volver a un dúo de monólogos tras la declaración del 23 de marzo como el Día del Mar, en 2011. Este hecho, fue un canal para aliviar las tensiones políticas internas que en ese momento, en un conflicto motivado por el aumento del combustible había llevado a un grado de movilización interna mayúsculo a nivel nacional.

Con esta fractura, el 'diálogo' sobre la temática volvió a un grado de tensión, hasta las últimas declaraciones en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes, realizada en Lima, donde las declaraciones cruzadas entre Evo Morales y Sebastián Piñera, fueron abiertamente tensas.

Así mismo, y respecto de este último giro observado, creemos conveniente resaltar, respecto de las relaciones bilaterales, se ha dado en simultaneo un giro respecto de la estrategia llevada a cabo por Bolivia. Ha planteado un acercamiento a Perú, mediante el planteo de que los dichos de Piñera no sólo representaban un riesgo para Bolivia sino también para Perú, y mucho más aun, ponían en riesgo la integración latinoamericana.

Este último giro respecto del posicionamiento y lugar desde el cual Bolivia proyecta su reclamo, en donde se plantea una vinculación con Perú, abre un abanico de posibilidades, que quizás se deban al reciente cambio de gobierno peruano, y las mayores afinidades que pueden existir entre Morales y Humala.

De todos modos, se genera un problema al respecto, como veremos, debido a los diferentes momentos que ambos países transitan respecto de sus respectivos conflictos, de modo tal que hace difícil que tanto Bolivia como Perú, comiencen a percibirlos como un único problema compartido.

El eje del conflicto

Como se indicó en el apartado anterior, el meollo del conflicto entre Chile y Perú, deviene de las diferentes interpretaciones hechas en torno a los tratados tripartitos de 1952 y 1954.

Por un lado, la Declaración de Zona Marítima reconoce la soberanía y jurisdicción exclusivas de los estados firmantes sobre el mar que baña sus costas hasta una distancia mínima de 200 millas náuticas (Art. 2, Declaración de Zona Marítima, 1952). El 'Convenio sobre Zona Especial Marítima', por su parte, establece *'una zona especial, a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países'* (Art. 1, Convenio sobre Zona Especial Marítima, 1954), con el fin de evitar violaciones de la frontera marítima por parte de las embarcaciones pesqueras.

El paralelo 18°21'00" que menciona el acuerdo, ha sido en los hechos la base de la demarcación fronteriza vigente hasta la actualidad. La tesis chilena arguye su carácter jurídico, y considera que su desconocimiento supondría el incumplimiento del derecho internacional y de la costumbre creada por la práctica.

Parú en cambio, argumenta que los acuerdos subscritos no detentan el carácter de tratados formales de límites, habiendo sido su creación una respuesta a la necesidad concreta de regular el tránsito de las embarcaciones artesanales. Al no existir una delimitación marítima establecida a partir del mutuo consentimiento, la demarcación actual debería ser revisada y remplazada por otra del todo equitativa.

Así pues, ante la superposición territorial que el derecho de ambas naciones sobre las 200 millas a partir de sus costas genera, exige se trace una línea bisectriz a las perpendiculares de las mismas. Más aún, su trazado debería partir del punto donde inicia la frontera terrestre, que es el Punto de Concordia y no el Hito N° 1 manifiesta la posición chilena.

El resultado es un espacio de 35.000 kilómetros cuadrados en disputa, sobre el cual intervienen y se entrecruzan intereses y percepciones múltiples, de carácter económico políticos principalmente, pero también de naturaleza cultural e histórica.

De modo similar al caso chileno-peruano, el conflicto con Bolivia gira en torno a la existencia del Tratado de Paz y Amistad entre ambos países firmado en 1904, donde Bolivia hace cesión de su costa pacífica.

La existencia de estos marcos legales, han dado a Chile el respaldo para llevar con tranquilidad, al menos interna, una postura, que como veremos a continuación, se puede comprender dentro de una línea dura de *Realpolitik*.

Visión de los actores: las Fuerzas Armadas

Consideramos que la manera más adecuada de hacer una exposición sintética de un fenómeno complejo es explayar brevemente las diversas posturas dentro de las Fuerzas Armadas de cada uno de los países. Nos referiremos primero al caso chileno y sus perspectivas sobre el diferendo, repitiendo el procedimiento del lado peruano.

A partir del análisis y contrastación de fuentes, hemos observado que dentro de las Fuerzas Armadas chilenas, el Ejército y la Marina serían los sectores más duros¹ respecto de las perspectivas² sobre el diferendo. Suponemos que su razón de ser residiría en que, en caso de producirse un conflicto armado entre los países, ambos se verían involucrados de forma directa. La Fuerza Aérea, por su parte, ha adoptado una postura moderada, entiéndase también prudente, respecto de la probabilidad de agresión peruana³.

¹ Ciertos oficiales de la Armada chilena, algunos de ellos todavía en actividad y otros recientemente retirados, en su análisis de la cuestión no descartan un posible conflicto armado con Perú debido al posible incumplimiento de un fallo potencialmente desfavorable para el último emitido por la Corte Internacional de Justicia

² La inclusión de variables de índole doméstica, tales como la formación de perspectivas, no socava nuestro análisis de comportamiento de las unidades políticas (Moravcsik, Legro, 1999: p.11). No pretendemos abordar la realidad en forma unilateral a través del compromiso con cualquiera de las vertientes del Realismo político.

³ Resulta interesante destacar aquí que la probabilidad constituye una variable capaz de asumir valores distintos. La posibilidad sin embargo, expresa no variación. Volcado al plano de la teoría de las Relaciones Internacionales, dos ramas del Realismo estructural son diferenciadas por los términos. Mientras el

En relación a la Armada chilena, podríamos conjeturar que su visión sobre el conflicto gira en torno al argumento que declara ausencia de asuntos pendientes concernientes a límites de índole marítima entre ambas partes⁴. Encontramos entonces, coincidencia con la postura gubernamental, la cual fundamenta su afirmación en los acuerdos firmados en 1952⁵ y 1954⁶.

A pesar de ello, la poca proclividad de algunos sectores castrenses en torno a lograr el consenso formal con Perú nos lleva a establecer un paralelismo con aquello que Phillipe Schmitter ha denominado "*Autonomía funcional*" (Schmitter, 1994: p. 60,61). Su planteo general establece que todo orden democrático depende, para su correcto funcionamiento, de instituciones especializadas que no responden a lógicas de funcionamiento democrático. Para que puedan cumplir sus funciones de manera eficiente deben permanecer parcialmente aisladas de las competencias políticas. Sin embargo, en la medida que se presente una situación potencialmente turbulenta para el Estado en cuestión, la influencia de los técnicos expertos que las dirigen tenderá a aumentar en detrimento de los líderes ejecutivos y legislativos.

Debemos tener en cuenta un elemento adicional relevante que hace a la comprensión del comportamiento de la Armada chilena: su rol en el esquema de la defensa nacional. Veámoslo a grandes rasgos.

De acuerdo a documentos oficiales, identificamos tres macro objetivos de la institución. El primero, la defensa nacional, asentada sobre los pilares de la disuasión y la cooperación. El segundo, el establecimiento del control marítimo en tiempos de paz. Dentro de éste podemos ubicar la puesta en ejecución en 2002 del "*Código Internacional para la Seguridad de Naves y Puertos*" por parte de la *Dirección General del Territorio Marítimo* (DIRECTEMAR). Consiguientemente, el mismo órgano ha desarrollado un sistema para controlar en tiempo real la actividad pesquera en todo el litoral nacional, basado en un equipo de posicionamiento satelital⁷. El tercero, referido exclusivamente a asuntos Internacionales, establecimiento de vínculos entre fuerzas homólogas mediante la ejecución de ejercicios combinados⁸.

Neorrealismo sostiene que la potencialidad constante de agresión produce resultados inalterables en el comportamiento estatal, el Realismo Postclásico observa que éste puede cambiar en función del cambio en los factores que hacen a una menor o mayor probabilidad de conflicto. El trasfondo de la discusión remite a la capacidad explicativa del Neorrealismo respecto del vínculo causal entre la estructura del sistema internacional y el comportamiento de las unidades políticas (Brooks, 1997: pp. 446).

⁴ El Comercio, 15 de abril de 2007, "*Asuntos pendientes que deben resolverse*", Lima, Perú.

⁵ Declaración sobre Zona Marítima. Puede consultarse el documento vía online en <http://arqueologia-diplomacia-ecuador.blogspot.com/2011/01/declaracion-sobre-zona-maritima.html>. Fecha de consulta, 14 octubre de 2010.

⁶ Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima. Puede consultarse el documento vía online en <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demanda-peruana/documentos/ConvenioZonaEspecialFronterizaMaritima1954.pdf>. Fecha de consulta, 16 octubre de 2010.

⁷ Gran importancia es dada por la Armada a los asuntos referidos al control de las actividades portuarias y posibles violaciones a la soberanía marítima del país; asunto no menor si consideramos la trayectoria del conflicto con Perú en el que la actividad pesquera y portuaria de parte de ambos países tuvo profunda incidencia en el mismo. Discurso de Despedida del Almirante Miguel Ángel Vergara Villalobos, Armada de Chile. Puede consultarse en www.armada.cl/

⁸ "*Doctrina Marítima: el Poder Marítimo Nacional*", Armada de Chile. Archivo disponible para consultarse en http://www.armada.cl/prontus_armada/site/artic/20091020/asocfile/20091020181103/doctrina_maritima.pdf. Fecha de consulta, 14 octubre de 2010.

Lo dicho hasta aquí ha contribuido a generar una estructura de percepciones negativas existente en Perú respecto a su vecino que, según Paz Verónica Milet, se sustenta en dos visiones (Milet, 1994: 230). La primera, la identificación de Chile como *agresor* y *vencedor*. La segunda, su catalogación como país que otorga privilegio a vínculos extra regionales como medio de diferenciarse de sus vecinos políticamente inestables.

En relación a las Fuerzas Armadas peruanas, las mismas han mantenido, en términos generales, una posición neutral⁹ respecto del diferendo.

Pese a esto, se han dado reiterados episodios de espionaje entre ambos países que involucran de forma directa a personal militar. Vale la pena mencionar algunos de ellos.

En noviembre de 2009 Víctor Ariza Mendoza, oficial de la Fuerza Aérea Peruana (*F.A.P.*), fue denunciado, enjuiciado y encarcelado por entregar a autoridades chilenas material referido al *Plan Estratégico Nacional* de Perú. Los mismos incluían procedimientos futuros de compra de armamento por parte de la *F.A.P.*, así como también claves y códigos de acceso a dependencias como el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. Las repercusiones, en aquella ocasión, no se hicieron esperar: el ex Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, vicealmirante Jorge Montoya, alegó que “*sería una situación terrible si se ha vulnerado la seguridad del Estado (...) la inteligencia chilena podría acceder a la estrategia peruana ante el tribunal de la Haya*”¹⁰. Podemos sostener que las consecuencias políticas del evento pusieron a los primeros mandatarios de ambos países en una situación complicada. El canciller chileno, con el objetivo de no generar un espiral de desconfianza, debió emitir un comunicado de prensa asegurando que su país no era responsable de los casos de robo de información¹¹.

Otros episodios de esta índole pueden encontrarse más atrás en el tiempo. En 1978, Julio Vargas Garayar, suboficial de la *F.A.P.* fue condenado a muerte al habérselo hallado culpable de vender información clasificada a Chile sobre la base aérea peruana localizada en La Joya. En 1979, dos militares chilenos fueron sorprendidos en la base aérea peruana de Talara tomando fotografías de los aviones *Sukhoi Su-22* adquiridos. Según sus alegatos, fueron mandados por el embajador chileno en Perú, Francisco Bulnes. El mismo fue luego expulsado y declarado *persona non grata* por el gobierno peruano.

A lo dicho se suma la visión y declaraciones realizadas por Vladimiro Montesinos¹², quien recientemente ha editado dos libros referidos a la existencia de espionaje por parte de Chile hacia Perú. En base a la lectura del caso de Víctor Ariza Mendoza, el autor sostiene que se ha producido una brecha en la seguridad del Estado peruano que resulta sumamente peligrosa. Además

⁹ No quiere esto decir que no existan de su parte juicios de valor, sino que su papel ha estado determinado por la subordinación a la conducción política del asunto.

¹⁰ El Comercio, 14 de noviembre de 2009, “*El espía peruano habría vendido a Chile Plan Estratégico Nacional*”, Lima, Perú.

¹¹ El Salvador 14 de noviembre de 2009 “*Perú denuncia espionaje por parte de Chile*”, San Salvador, El Salvador.

¹² Montesinos se desempeñó como asesor presidencial de Alberto Fujimori (1990-2000) y como Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional del Perú. En octubre de 2010 fue sentenciado a 25 años de prisión por casos de lesa humanidad perpetrados durante la década de 1990. A ello se suma su enjuiciamiento por venta ilegal de armamento a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

sostiene una hipótesis de conflicto en 2012 en relación al fallo de la Corte Internacional de Justicia¹³¹⁴.

A diferencia de lo que hemos observado en el caso chileno, los ministros del poder ejecutivo peruano han sido permeables frente a las alertas por la posible violación de la seguridad nacional. Tal ha sido el caso de Daniel Mora, actual ministro de Defensa, quien anunció que Perú debería mantener su sistema defensivo en buenas condiciones con el objetivo de disuadir cualquier agresión potencial por parte de Chile¹⁵. Esto ha contrastado con lo dicho por el presidente Humala, generando enormes críticas por parte de los partidos políticos opositores, entre ellos la Democracia Cristiana y el Partido Socialista¹⁶.

Regímenes de seguridad

Un *Régimen de Seguridad* constituye un conjunto principios, reglas y normas implementadas por un grupo de Estados, que permiten refrenarse en su comportamiento generando expectativas mutuas de comportamiento. Ello posibilita el desarrollo de vínculos cooperativos en el mediano y largo plazo (Barbé, Orieta, FALTA AÑO: p. 140)¹⁷. Un *complejo de seguridad*, por su parte, refiere a un grupo de estados vinculados entre sí por preocupaciones compartidas respecto de la seguridad, haciendo que no sea posible considerar de forma individual sus seguridades nacionales independientemente de los otros. Cuando aplicamos este último concepto a espacios institucionalizados se conforma el así llamado *sistema de seguridad*.

En función de las aclaraciones teóricas manifestadas, trataremos aquí aquellas medidas de complementariedad en el ámbito de la defensa existentes entre Chile y Perú. Las mismas serán categorizadas en: Hemisféricas, Regionales y Bilaterales.

A- Nivel Hemisférico.

Tanto Chile como Perú son miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su carta, documento constitutivo aprobado en 1948, estableció el concepto de *Seguridad Colectiva*, entendido como respuesta solidaria del hemisferio a la agresión contra uno de sus Estados miembros o contra cualquier otro hecho que pueda poner en peligro su estabilidad. En tal contexto, ha sido de enorme importancia las *Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas*, llevadas a cabo desde 1995 hasta la actualidad¹⁸.

¹³ "El Comercio, 19 de octubre de 2010, *Abogada presentó libro de Vladimiro Montesinos sobre espionaje chileno en Perú*", Lima, Perú.

¹⁴ Según Montesinos, la persona detrás del espionaje chileno es el Director de la Agencia de Seguridad, Gonzalo Yussef; encargado de asesorar al presidente Piñera y a los altos funcionarios del Estado en relación a la toma de decisiones ante el fallo.

¹⁵ "El Cambio21, 24 de julio de 2011, *Futuro Ministro de Defensa del Perú planteó que su país debe recuperar su poder militar y demostrar a Chile la capacidad para responder*", Santiago de Chile, Chile.

¹⁶ El Cambio21, 24 de julio de 2011, "*Rechazo transversal a futuro ministro de Defensa del Perú, por inspiración bélica contra Chile: 'No son un buen apronte' dice líder DC*", Santiago de Chile, Chile

¹⁷ Barbé, Esther y Orieta, Perni, "*Más allá de la Seguridad Nacional*", en De Cueto, Carlos Y Jordán, Javier (coordinadores): *Introducción a los Estudios de la Seguridad y Defensa*, pag.19-32, en Inmaculada Marrero Rocha, "*Los procesos de Cooperación y Conflicto en las Relaciones Internacionales: Continuidad y Cambio*", pag.140 en Muñoz, Francisco A. y Molina Rueda Beatriz, "*Pax Orbis, complejidad y conflictividad de la paz*", Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España.

¹⁸ Para consultar el contenido de las respectivas reuniones puede accederse al sitio web oficial de la Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/csh/spanish/sintesis.asp>

Dentro de las instituciones continentales de seguridad, ambos países son adscriptos de la *Junta Interamericana de Defensa (JID)* y el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. El primero, constituye el primer organismo militar interamericano dependiente de los gobiernos del hemisferio para la consulta, preparación y recomendación en materia de defensa colectiva en casos de agresión. El segundo, obliga a los Estados firmantes a la solución pacífica de controversias además de fijar el compromiso de la mutua ayuda y defensa común. Hemos observado que tanto Perú como Chile otorgan gran prioridad a estos regímenes instituidos. De acuerdo al *Libro Blanco de la Defensa Chileno* del año 2002, las “*instituciones de seguridad interamericanas permiten (...) encarar el conjunto de problemas de seguridad que enfrenta el continente, tanto los vinculados a la percepción de amenazas convencionales como a los relacionados con riesgos no convencionales*”¹⁹. Cabe destacar que el mismo documento menciona que el proceso de globalización, iniciado a fines de la década de 1970, ha diversificado el tipo de actores del sistema internacionales y que a su vez ello tiene consecuencias en el ámbito de la Defensa; entre los mismos se mencionan los actores económicos y la sociedad civil. De allí se deriva que se haya hondado en el esfuerzo de revisar los conceptos de seguridad internacional vigentes.

De acuerdo a documentos del Ministerio de Defensa de Perú, hemos observado que al igual que en el caso de Chile, se menciona la importancia de los regímenes aludidos en tanto permiten la prevención y defensa ante posibles amenazas de índole variada (Ministerio de Defensa del Perú, Dirección de Asuntos Internacionales, 2002; 2).

A lo dicho se suma la implementación de *medidas de confianza mutua*, destinadas principalmente a atenuar las percepciones de amenaza recíproca y posibilitando evitar situaciones que puedan desembocar en crisis (Libro Blanco de la Defensa de Chile, 2002; 53), (Libro Blanco de la Defensa del Perú, 2005; 64)²⁰. Entre ellas, dos han sido de vital importancia. La Declaración de Santiago de 1995 y la de San Salvador de 1998, ambas establecen la presentación de informes sobre gastos militares y control de armamento, así como también informes sobre doctrinas militares.

B- Nivel Regional.

Respecto de medidas de complementariedad defensiva en el ámbito regional, nos referiremos al rol de la *Comunidad Andina de Naciones* y seguidamente al *Consejo Suramericano de Defensa* de la *Unión de Naciones Suramericanas*.

Respecto del primero, sólo Perú es miembro pleno, mientras que Chile sólo es asociado. Pese a esto, nos pareció importante su nombramiento, en tanto uno de los asuntos políticos de importancia que se encuentran en su órbita de acción es la seguridad regional y el fomento de la confianza. El “*Compromiso de Lima*” firmado en junio de 2002, prevé y articula mecanismos dirigidos a definir una *política de seguridad externa común andina*, que induzca a los Estados a limitar el gasto militar así como otras medidas destinadas a hacer de la zona andina un espacio subregional de mantención de la paz.

En relación al *Consejo Suramericano de Defensa*, el órgano busca construir una identidad en materia de defensa a partir del intercambio de información, la articulación de posiciones comunes en ámbitos multilaterales referidos a la defensa y fomentar la confianza entre los doce

¹⁹ Libro de la Defensa Nacional de Chile, año 2002, Pág.54

²⁰ “*Proyección Internacional de las Fuerzas Armadas*”, Cap. VII, Libro Blanco de la Defensa de Perú.

Estados miembros. Su creación data del año 2008 con ocasión de la Cumbre Extraordinaria de Sauípe, Brasil. Se encuentra integrado por los Ministros de Defensa que realizan reuniones anuales. Con ocasión de la primera reunión del Consejo en 2009 se enfatizaron los objetivos de crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa que permita el desarrollo de programas conjuntos²¹.

C- Nivel Bilateral

En relación a las medidas de complementariedad bilateral, de acuerdo al Ministerio de Defensa de Perú y el de Chile, se han implementado dos mecanismos de generación de confianza mutua y cooperación en el ámbito militar. Veamos cada uno brevemente

El *Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política*, también llamado (2+2), fue creado por los presidentes Alejandro Toledo y Ricardo Lagos en 2001, con el objetivo de desarrollar una metodología estandarizada de medición de gastos de defensa. Además, prevé la realización de operaciones navales combinadas e intercambio de personal militar entre los institutos y centros académicos de perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas (Libro Blanco de la Defensa de Chile, 2002; 158).

El programa de homologación de sistemas de medición de gastos en defensa ha resultado un mecanismo importante de reconstrucción de la confianza luego de que Perú presentara su demanda a la Corte Internacional de Justicia; evento que suscito desacuerdos entre ambos Estados. En julio de 2010, Chile decidió aceptar la propuesta peruana de reiniciar de manera gradual el proceso, que en un futuro llevaría a la homologación de los gastos en defensa²². Consideramos este hecho de suma relevancia ya que demuestra cierto grado, aunque todavía bajo, de institucionalización de medidas que generen expectativas mutuas de comportamiento.

El segundo mecanismo refiere a rondas de conversaciones de altos mandos de las Fuerzas Armadas, cuyo objetivo integral es el desarrollo de una concepción de seguridad integral que propicie la cooperación entre las fuerzas de ambos países. Gracias a ellas, se han llevado a cabo ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas, intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, cooperación científica, tecnológica y logística, conferencias bilaterales de inteligencia, reuniones entre los comandantes de zonas navales fronterizas, intercambio de informaciones entre los respectivos Comandos Conjuntos, etc (Ministerio de Defensa del Perú, Dirección de Asuntos Internacionales, 2002: p. 159)²³

A ello se suma la rúbrica de un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de desastres, que luego en 2006 se extendería para incluir la creación de un grupo de trabajo para la participación conjunta en operaciones de paz de las Naciones Unidas y generación de un plan para concretar un proyecto de fuerza de paz combinada y conjunta (Libro Blanco de Defensa Nacional de Chile, 2002; 159).

A modo conclusivo, sostenemos que tanto a nivel hemisférico, regional como bilateral existen medidas de complementariedad defensiva. En lo bilateral, a diferencia de lo que ocurre en los otros dos niveles, no observamos identificación compartida de riesgos comunes; sin embargo ello no impide que podamos hablar de la presencia de medidas tendientes a la creación de una

²¹ Declaración de Santiago de Chile, marzo de 2009.

²² El Comercio, 27 de julio de 2010, "*Chile aceptó la propuesta peruana para homologar gastos militares, anunció ministro Rafael Rey*", Lima, Perú.

²³ "*Participación del Perú en el fomento de medidas de confianza mutua*", Dirección de Asuntos Internacionales e Intersectoriales, Ministerio de Defensa del Perú.

plataforma de entendimiento compartido que permita a largo plazo el desarrollo de mecanismos de articulación de defensa contra riesgos de parte de terceros. En este sentido, creemos que hacia aquello último están destinadas las medidas de confianza mutua y encuentro entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas.

A nivel regional, principalmente el caso del *Consejo Sudamericano de Defensa*, podemos sostener que se encuentra en camino de constituirse en un complejo de seguridad. Sin embargo, el conflicto peruano-chileno escapa a la lógica de identificación de riesgos comunes en tal sentido, ya que el concepto de *seguridad* de dicha agenda es entendido en términos tradicionales, es decir, amenazas militares estatales.

Cultura pacífica

Un factor que consideramos de carácter 'habilitante' para nuestra propuesta, es lo que podríamos denominar *cultura pacífica* del conjunto de países latinoamericanos. La particularidad regional que ha llamado la atención a los académicos, y que ha sido definido como *la condición americana* (Luna Pont y Paradiso, 2003). Estos autores, destacan que '*el comportamiento internacional de la región reconoce rasgos singulares y diferentes al de otros espacios geopolíticos*'; y señalan tres elementos que consideran de particular relevancia para comprender la trayectoria de la región, '*por un lado lo que, a falta de mejor definición, denominaremos 'condición americana', or otro lado la coexistencia con un poder hegemónico, por último, el status periférico*' (Luna Pont, Paradiso, 2003; 36).

Apoyando su interpretación en datos historiográficos, los autores plantean la existencia de una cultura política compartida, con una tradición común en el campo jurídico-político, en la cual se pueden encontrar una serie de elementos fundantes de la búsqueda del mantenimiento de la paz, como ser el tratado de las convenciones de Lima de 1864 (Luna Pont, Paradiso, 2003). Si bien es cierto, como resaltan algunos analistas, que dichos tratados nunca llegaron a ponerse en vigencia, pueden ser vistos como configuradores de expectativas, así como antecedentes de mediano y largo plazo.

De este modo, la definición que dan los autores de la *condición americana* es la siguiente:

Empleamos este término para referirnos al conjunto de elementos histórico-culturales que se han ido acumulando durante siglos a manera de capas sucesivas y que, modelando las autopercepciones o gravitando sobre la forma en que la región ha sido apreciada por los demás, estuvo presente en la trayectoria de cada nación y en el desenvolvimiento de sus vinculaciones externas. (Luna Pont, Paradiso, 2003; 61)

De allí, que dicha categoría deba ser comprendida como un sustrato cultural compartido. Y es a nuestro entender este carácter cultural, el que desarrolla la particularidad del planteo de estos autores, respecto de otros académicos que se han dedicado al estudio de la temática. De allí que autores como Kalevi Holsti (Holsti, 1996) y Arie Kacowicz (Kacowicz, 1996; 2000; 2005) hablen más bien de 'anomalía'; en dichos planteos, estaría realizándose una definición de tipo negativo de Latinoamérica, bajo parámetros considerados 'normales', de modo que dichos trabajos contarían con una carga de tipo etnocéntrica cultural.

De todos modos, creemos que dicho desarrollo, debe contar con una aclaración concerniente a la diferenciación de lo que podríamos llamar por un lado la *carga pacífica heredada*, y por otro la *cultura pacífica*. Esta diferencia, es que la *carga pacífica heredada*, no implica la

internalización de una lógica comportamental. Más bien, hace referencia a la factibilidad de que las relaciones entre los Estados, en este caso Chile, Bolivia y Perú, sigan manteniéndose dentro de un modo pacífico, en el cual la búsqueda de solución de controversias o diferendos existentes, o que puedan surgir en el futuro, sean canalizados de modo tal que se eviten y desactiven los procesos de escalada de los mismos.

El establecimiento de esta diferencia nos parece de principal relevancia, ya que ambos planteos deben considerarse como complementarios; ya que si bien el modo aprehensivo, o mejor dicho performativo de la *cultura pacífica*, no llega a ser nunca completo, la *carga pacífica heredada*, sigue actuando a través de su plétora de normas instituidas y declaraciones de intención sobre prescripción de comportamiento (Kacowicz, 2000). Y los tres elementos evidentes destacados por Kacowicz, *intereses y valores comunes*, *normas y reglas comunes*, e *instituciones comunes*, funcionan de un modo restrictivo, o incluso de forma prescriptiva, sin necesidad de que se de una internalización de dicho conjunto institucional por los actores. De allí que creemos que ninguno de los actores tendría una reacción desmedida o que llevara al camino militar ante un fallo desfavorable de la Corte Internacional de Justicia.

Conclusión o propuesta alternativa de solución

A lo largo de estas páginas hemos intentado dar cuenta de una serie de problemáticas que creemos imprescindibles a la hora de comprender adecuadamente la situación en la que se encuentran los tres países andinos estudiados.

Hemos hecho eje en la postura chilena, así como en el estado de la cuestión respecto del conflicto de este país con Perú, dado el estado del diferendo en la CIJ de La Haya. Al tiempo que hemos resaltado más bien en forma comparativa el conflicto chileno-boliviano.

En particular creemos que el haber tenido que llegar a la instancia de la CIJ, vuelve particularmente problemática la búsqueda de soluciones alternativas. De igual modo, vemos en el modo de llevar la cuestión por parte de los Estados involucrados, quizás a instancias de la postura chilena, como dos conflictos paralelos obtura no sólo las posibilidades alternativas de solución, sino que lleva a un estancamiento futuro, desde el momento en que las cuestiones no son verdaderamente separables. Y aquí es donde se inserta nuestra propuesta.

Un acceso soberano marítimo para Bolivia, implica una serie de cuestiones que hacen directamente al conflicto chileno-peruano, ya que no sólo implicaría la necesidad de un corredor que conecte al actual país mediterráneo con el Océano Pacífico, que le permita efectivamente tener una vinculación con ese litoral marítimo reclamado, en la cual no depende del pasaje sucesivo de fronteras, situación engorrosa a diferentes niveles, y particularmente costosa desde lo logístico-comercial; sino que implicaría la necesidad de que Bolivia cuente con un corredor marítimo que le permita evitar nuevamente estas cuestiones en el tránsito principalmente comercial, esta vez de buques.

De este modo, ya comienza a vislumbrarse nuestra propuesta de resolución. La misma tiene como objetivo y eje determinante, la búsqueda de una solución que pueda ser en simultaneo, duradera en el tiempo, y propicie más bien la integración regional, antes que la continuación de lógicas de corte securitizante.

De allí, que las condiciones para que se de una solución verdaderamente novedosa y alternativa, serían por un lado, comenzar a vislumbrar la propia solución como algo favorable a los tres actores involucrados, así como para sus vecinos sudamericanos o regionales más próximos;

pero particularmente comenzar a comprender que la solución del problema es beneficiosa para todos ellos, aun implicando para Chile la cesión de su actual espacio soberano.

De este modo, es claro que comprendemos necesario en particular el abandono por parte de Chile de un discurso y un accionar claramente posicionado en visiones clásicas de *Realpolitik*. Esto no implica a nuestro entender el minado de la soberanía estatal, ni siquiera el minado de la soberanía estatal chilena; antes bien, una solución lleve a buen puerto, puede permitir un mayor control por parte de los estados de cuestiones fronterizas, y un aumento del flujo comercial de la zona, haciendo prosperar las regiones aledañas de los tres países.

Este conjunto de factores, plantea la necesidad de que el conjunto de los actores involucrados, comience a ver la solución no como un juego de suma cero, sino como un juego de suma variable, en donde los réditos obtenibles, no sólo son representados por lo estrictamente material. En este sentido, creemos que es necesario un cambio de paradigmas respecto de los objetivos.

Habrà que ver en el devenir de los próximos años una serie de cuestiones que tienen la posibilidad de *accionar*²⁴ sobre el estado actual de la cuestión.

En primer lugar, la resolución de la CIJ respecto del diferendo chileno-peruano, cuya fase oral tendrá lugar entre los días 3 y 14 diciembre, a partir de la cual la Corte habrá de dictar sentencia durante el transcurso de 2013. Este fallo, puede generar diferentes reacciones en las partes, y dado que no se inserta en la lógica que hemos venido proponiendo como alternativa, sino más bien dentro de la lógica clásica, por un lado, y dentro de una visión de la problemática desagregada, de modo tal que ante un fallo desfavorable para Chile, este podrá utilizar este hecho, para al menos intentar traspasar parte del conflicto con Bolivia hacia Perú.

En segundo lugar, como hemos resaltado, el reciente cambio de gobierno en Perú, abre una nueva posibilidad de acción y vinculación respecto de la temática, en la cual se pueda ver al conflicto en forma paralela e integrada; o lo que es lo mismo, percibirlo como realmente comprendemos que es, un único conflicto, el cual está o ha sido manejado de modo tal de escindir sus partes. Partes que para que la solución definitiva y trascendente, se requiere que sean ensambladas y reasumidas en su unidad. Así, es que comprendemos que bajo la presidencia de Alan García, esta situación era (y los hechos lo demostraron) imposible; y tenemos la esperanza de que bajo el gobierno de Ollanta Humala, pueda comenzar a darse un cambio al respecto.

En tercer lugar, y siguiendo esta lógica de razonamiento, en noviembre de 2013 se llevarán a cabo las elecciones presidenciales en Chile, dando la posibilidad al cambio de gobierno, y con ello, habilitando también allí, un cambio en las relaciones o posicionamientos menos cercanos a las posturas más duras, que hemos descripto páginas atrás. Este cambio de gobierno, tendrá al menos dos años de coexistencia con la actual administración Morales, y otro tanto con la administración Humala. De allí, que creamos que previendo la posibilidad de un cambio proveniente desde Chile, quizás la condición habilitante más importante, sería conveniente que los gobiernos boliviano y peruano comiencen a trabajar con seriedad en la búsqueda de estos planteos y modelos alternativos de solución de la controversia.

²⁴ Utilizamos este término en el sentido que le da Hannah Arendt, en donde inserta la noción de perdón, como la posibilidad de los hombres de seguir siendo libres, porque según ella 'sólo por la constante determinación de cambiar de opinión y comenzar otra vez se les confiera un poder tan grande como es el de iniciar algo nuevo' (Arendt, 2004)

Hay sin duda toda una gran serie de factores difícilmente enumerables en estas pocas páginas que habrían de ser tenidos en cuenta, pero que en el trabajo que da sustento a esta ponencia no hemos omitido, como ser los intereses comerciales, y particularmente pesqueros, en la zona marítima en disputa, donde se ven involucrados el conglomerado chileno COPEC, y el Grupo Bresia, relacionado con el Grupo Sidgo Koppers y el BBVA. De modo que no pueden ser desestimar las presiones políticas que pueden llegar a tener dichos grupos. Así, habría que buscar el modo de que sin ceder la autonomía decisoria, los tres estados, logren incluir de algún modo sinérgico a estos grandes grupos en la búsqueda de una solución definitiva.

LA PROPUESTA

Dado el conjunto de cuestiones enunciadas a lo largo del trabajo, y en particular en el desarrollo de la conclusión, nuestra propuesta es la siguiente.

La creación de una comisión trinacional, encargada de crear a su vez un ente, también de carácter trinacional, para la puesta en vigencia de una zona de soberanía compartida en el paralelo 18°21'00", con cesión de territorios para su instalación tanto chileno como peruano. En dicha zona, se buscará la edificación de una terminal portuaria de jurisdicción compartida, a la cual tendrán acceso los tres países a través de territorio soberano, lo que implica la cesión por parte de Chile, de un corredor terrestre paralelo a la línea fronteriza chileno-peruana.

Así mismo, la creación de un corredor marítimo soberano boliviano, que a través de la línea equidistante reclamada por Perú, para el cual puede hacerse cesión de soberanía de parte de ambos estados poseedores en la actualidad de litoral marítimo, de igual magnitud. Así mismo, este corredor, puede ser en sí mismo regulado por la misma entidad trinacional, pero no impidiendo la circulación y soberana jurisdicción a los buques que fueran de bandera boliviana al Estado boliviano.

De este modo, se estarían favoreciendo en forma sinérgica las actividades de los tres países, a un tiempo que un proceso de integración de largo plazo, que podría saldar definitivamente los viejos resquemores entre ellos y sus sociedades. Habilitando la trascendencia de estas cuestiones atadas a lógicas que impiden el avance de los tres países en diferentes frentes, pero sobre todo en la integración, camino hoy en día indispensable para el desarrollo sustentable de la región.

Lo que proponemos no es el olvido, sino todo lo contrario, la memoria: la aprehensión dialéctica del pasado en la búsqueda de un futuro concreto que pueda ser satisfactorio para las sociedades de los tres países en forma integral y complementaria.

Bibliografía

- Arendt, Hannah, (2004), *La condición humana*, Paidós, Bs.As.
- Holsti, Kalevi, (1996) *The state, war and the state of war*, Cambridge University Press,
-
- Kacowicz, Arie, (1996), *La larga paz sudamericana (1883-1995)*, FLACSO, Bs.As.
- Kacowicz, Arie, (2000), 'Latin America as an International Society', en *International Politics* N°37, Kluwer Law International
- Kacowicz, Arie, (2005), *América Latina como sociedad internacional: una variación grociana del orden regional y de la comunidad*, (disponible en www.obreal.unibo.it/puente@europa)

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

- Luna Pont, Mariana y Paradiso, José (2003); 'Paz y Guerra en la trayectoria latinoamericana; en Universidad e Integración 1/13, Publicación de la Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la integración (AUALCPI), Buenos Aires
- Brooks, Stephen, (1997), "*Dueling Realisms*", International Organization, Massachusetts, vol. 53, nº 3, pp. 445-477
- Periódico El Comercio, Lima, Perú.
- Periódico El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Periódico El Cambio21, Santiago de Chile, Chile.
- Schmitter, Phillipe, (1994), "*Peligros, dilemas y proyectos para la consolidación de la democracia*", Journal of Democracy, Baltimore, vol.5, nº2, pp. 54-74.
- Milet, Paz Verónica, (2004) "*Chile-Perú, las dos caras de un espejo*", Revista de Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile, vol.24, nº.2, pp.228-235
- Moravcsik, A; Legro, J, (1999), "*Is anybody still a Realist?*", International Security, vol. 24, nº2, pp.5-55.
- Barbé, Esther y Orieta, Perni, "*Más allá de la Seguridad Nacional*", en De Cueto, Carlos Y Jordán, Javier (*coordinadores*): *Introducción a los Estudios de la Seguridad y Defensa*, pag.19-32, en Inmaculada Marrero Rocha, "*Los procesos de Cooperación y Conflicto en las Relaciones Internacionales: Continuidad y Cambio*", pag.140 en Muñoz, Francisco A. y Molina Rueda Beatriz, "*Pax Orbis, complejidad y conflictividad de la paz*", Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España.

Fuentes

- Declaración de Zona Marítima, 1952
- Convenio sobre Zona Especial Marítima, 1954